Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 58/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	626/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Úbeda
Artículos	24 LTPA; 12 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 6 de julio de 2024, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 21 de marzo de 2024 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *" 1. La cuantía total abonada durante los ejercicios 2020 al 2023, ambos inclusive, detallada por ejercicios, en concepto de productividad a todos los miembros de la Policía Local de Úbeda.*
>
> *2. La cuantía total abonada durante el ejercicio de 2020, en concepto de horas extraordinarias, de todos y cada uno de los componentes de la plantilla de la Policía Local de Úbeda*
>
> *3. Cualquier tipo de documento o contenido (Resolución, circular, mail, plan, orden verbal con expresión de su autor y contenido, etc) a través de los cuales se determine cómo se reparte esa partida o se faciliten las instrucciones para realizar el mismo.*
>
> *4. Cuantía total recibida en concepto de productividad, de forma individualizada, durante los ejercicios mencionados, es decir, ejercicios 2020 al 2023 ambos inclusive, por cada uno de los policías que presta, o ha prestado servicio en este Excelentísimo Ayuntamiento, independientemente de su categoría profesional o puesto que ocupe.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

5. Copia de los Informes mensuales evacuados por la Jefatura de la Policía Local en los que se propone el pago de productividad a todos y cada uno de los miembros de esta plantilla de Policía Local, referidos al periodo solicitado desde 2020 a 2023, ambos incluidos".

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"QUE CON FECHA 21 DE MARZO DE 2024, Y NÚMERO DE REGISTRO DE ENTRADA EN EL REGISTRO MUNICIPAL DEL EXCELNTÍSIMO AYUNTAMIENTO DE ÚBEDA, SOLICITÉ CUANTÍA TOTAL ABONADA DURANTE LOS EJERCICIOS 2020 AL 2023, AMBOS INCLUSIVE DETALLDA DE TODOS Y CADA UNO DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA LOCAL EN CONCEPTO DE PRODUCTIVIDAD, ASÍ COMO LA CUANTÍA DEVENGADA EN CONCEPTO DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DURANTE EL EJERCICIO DE 2020, DE TODOS Y CADA UNO DE LOS INTEGRANTES DEL CUERPO DE LA POLICÍA LOCAL DE ÚBEDA

SOLICITA

COPIA DE LA CUANTÍA TOTAL ABONADA DURANTE LOS EJERCICIOS 2020 AL 2023, AMBOS INCLUSIVE DETALLADA DE TODOS Y CADA UNO DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA LOCAL EN CONCEPTO DE PRODUCTIVIDAD, ASÍ COMO LA CUANTÍA DEVENGADA EN CONCEPTO DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DURANTE EL EJERCICIO DE 2020, DE TODOS Y CADA UNO DE LOS INTEGRANTES DEL CUERPO DE LA POLICÍA LOCAL DE ÚBEDA ".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 10 de julio de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de igual fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

3. El 24 de septiembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 27 de septiembre de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 21 de marzo de 2024 y la reclamación fue presentada el 6 de julio de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. La persona reclamante formula la reclamación contra la falta de respuesta a una solicitud de información que tuvo entrada en el Registro de la entidad reclamada el día 21 de marzo de 2024, con número de registro 2024/6405. En esta solicitud de información la persona reclamante incluía cinco pretensiones. No obstante, la reclamación que ahora nos ocupa se limita a la copia de la cuantía total abonada durante los ejercicios 2020 a 2023 en concepto de productividad, así como la cuantía devengada en concepto de servicios extraordinarios durante el ejercicio 2020, de todos y cadas uno de los miembros de la policía local.

La citada solicitud de información es exactamente la misma solicitud de información adjunta a una reclamación en materia de derecho de acceso a la información pública que fue formulada por la misma persona reclamante ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el día 23 de mayo de 2024. Dicha reclamación fue derivada a esta autoridad de control el día 27 de mayo de 2024, al estimar el Consejo estatal que se trataba de un asunto de nuestra competencia. La reclamación fue registrada en este Consejo con el número 489/2024.

Durante la tramitación de dicha reclamación 489/2024, la entidad reclamada remitió a este Consejo diversa información relativa a la solicitud planteada, entre la que se encontraban los listados de las cuantías abonadas en concepto de productividad a las personas miembros del Cuerpo de la Policía Local entre los años 2020 y 2023, ambos incluidos. Este Consejo resolvió la indicada reclamación mediante Resolución 748/2024, de 20 de septiembre, estimando formalmente la reclamación para que fuese la entidad reclamada quien pusiera directamente a

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

disposición de la persona interesada la indicada información, toda vez que no es finalidad de este Consejo convertirse en receptor o transmisor de la información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado. En la resolución se indicaba expresamente que la información se facilitaría previa disociación de datos personales.

Debemos concluir, por tanto, que este Consejo ya se ha pronunciado sobre la respuesta concedida a una de las peticiones de información que se plantean en este caso (productividad de los años 2020 a 2023). Por tanto, una vez dictada resolución por este Consejo sobre el mismo asunto, no puede volver a dictar otra sobre el mismo objeto, ya que ello iría contra el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución, que excluye la posibilidad de volver a plantear en un nuevo procedimiento lo ya resuelto en otro anterior, con elementos subjetivos y objetivos idénticos.

Por tanto, respecto a esta información debe inadmitirse la reclamación formulada.

2. Respecto a la cuantía total abonada durante el ejercicio 2020 en concepto de horas extraordinarias de todas y cada uno de los componentes de la plantilla de la Policía Local, debemos indicar que lo solicitado es *"información Pública",* al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Debemos advertir que en la Resolución 1163/2024, de 17 de diciembre, relativa a otra Reclamación interpuesta por la misma persona reclamante (reclamación número 628/2024) este órgano ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre una solicitud de información similar, si bien referida a un período temporal distinto (en aquella ocasión se solicitaba la relación nominal detallada de los servicios extraordinarios realizados por todos y cada uno de los integrantes de la policía local del Excmo. Ayuntamiento de Úbeda durante los años 2021, 2022 y 2023).

Pues bien, respecto a la información ahora solicitada (cuantía total abonada durante el ejercicio 2020 en concepto de horas extraordinarias) no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada ni ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, por lo que este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

No obstante lo anterior, y como ya indicamos en la Resolución 1163/2024 a la que hemos hecho referencia, el objeto de la solicitud es conocer la cuantía total abonada en concepto de horas extraordinarias de todos y cada uno de los componentes de la plantilla de la Policía Local, pero no se solicita expresamente la identificación con nombres y apellidos de esos componentes de la plantilla. El acceso a la información debe realizarse conforme al artículo 15 LTAIBG, que como es sabido, regula las relaciones entre el derecho de acceso y el derecho a la protección de datos, lo que hubiera exigido determinadas comprobaciones y actuaciones que ya hemos descrito en nuestra doctrina sobre solicitudes de acceso a información sobre retribuciones personales (por todas, la Resolución 635/2022).

Este Consejo entiende que la entidad debe optar por la aplicación de artículo 15.4 de la LTAIBG ("*No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas*") y ofrecer la información disociada, esto, de un modo que impidiera la identificación de los perceptores (por el código de empleado, o empleado 1, empleado 2, etc.,

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

agrupándolos por categoría, áreas u otros modos que garantizaran la disociación). De esta manera, se da respuesta expresa a la solicitud de información sin necesidad de realizar un tratamiento de datos personales.

Por ello, este Consejo considera que la información que la entidad debe facilitar sobre las cuantías percibidas en concepto de horas extraordinarias debe ponerse a disposición de la persona reclamante previa disociación de datos personales, identificando a cada perceptor con alguna referencia (código de empleado o sistema similar) siempre y cuando garantice la disociación de datos personales, lo cual es especialmente relevante en el caso de los miembros del Cuerpo de Policía Local, ya que dadas sus especiales funciones, su anonimato debe estar especialmente protegido.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"La cuantía total abonada durante el ejercicio de 2020, en concepto de horas extraordinarias, de todos y cada uno de los componentes de la plantilla de la Policía Local de Úbeda"*

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídico Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Inadmitir la reclamación planteada en cuanto a la siguiente petición de información:

> *"La cuantía total abonada durante los ejercicios 2020 al 2023, ambos inclusive, detallada por ejercicios, en concepto de productividad a todos los miembros de la Policía Local de Úbeda".*

Tercero Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo